

***Конституционные основы бюджетного процесса в странах Ближнего и Среднего Востока***

В последнее время заметно возрос интерес к изучению опыта финансовой деятельности государств Ближнего и Среднего Востока. Еще недавно исследования финансов и финансового права развивающихся стран Востока имели преимущественно научно-познавательную ценность. Сейчас акцент постепенно смещается в сторону практической значимости проблемы: все чаще в ряде бывших союзных республик стали раздаваться призывы к ориентации на экономический опыт соседних восточных государств, учитывающий хозяйственные, социально-политические и религиозно-культурные особенности азиатского региона.

При изучении финансовой деятельности государственных органов особое внимание следует уделить организации бюджетного процесса, что объясняется той ролью, которую государственный бюджет играет в финансовом механизме развивающихся стран. Знание бюджетного процесса позволяет уяснить правовые основы формирования финансовой политики.

Исследование бюджетного процесса предполагает подробный анализ конституционного законодательства. Конституция, являясь основным законом в иерархии источников права, закрепляет важнейшие начала функционирования финансово-кредитной системы страны и устанавливает некоторые принципы бюджетного, налогового, банковского и других отраслей права, основы денежного обращения и валютного законодательства. Включение в тексты современных конституций большого количества вопросов финансово-кредитного характера объясняется возрастанием значения социальной и хозяйственно-экономической функции в деятельности государства.

Особенность конституции как политико-правового акта, устанавливающего основы государственного строя, нашла свое отражение в регулировании финансового механизма в самых общих чертах, через нормы-принципы. Единственным финансовым институтом, который подробно урегулирован на конституционном уровне, является государственный бюджет. Основной закон любой страны должен дать исчерпывающее описание процедуры принятия бюджета — важнейшего документа, определяющего "экономическое бытие" государства и всей политической системы общества. Это обусловлено прежде всего тем, что вопросы составления и утверждения бюджета напрямую связаны с компетенцией высших органов власти и управления, а следовательно с формой правления в данном государстве.

В большинстве конституций стран Ближнего и Среднего Востока нормы бюджетного процесса содержатся в специальном разделе, посвященном финансовым вопросам. Реже встречается разброс бюджетных норм по главам, закрепляющим компетенцию высших органов власти и управления. Оба композиционных приема имеют определенные преимущества. Изложение бюджетных положений основного закона в отдельной главе, позволяет наглядно показать специфику финансовой деятельности государства. Второй композиционный прием свидетельствует о традиционно важной роли бюджетных вопросов в деятельности парламента и правительства.

В некоторых странах Ближнего Востока (Оман, Саудовская Аравия, Ливия, Израиль) не существует писаной конституции. Там приняты специальные законы, регламентирующие бюджетные вопросы. Так, принятый в Саудовской Аравии Регламент Совета министров (1958 г.) включает в себя раздел "Финансовые положения". В Израиле неписаная конституция представляет собой совокупность несистематизированных основных законов и других источников конституционного значения. Один из девяти ныне

действующих основных законов Израиля "О государственной экономике" (1975 г.) почти целиком посвящен вопросам публичных финансов и бюджетного процесса. В Ливии в качестве источника государственного права используется джамахирийская политическая доктрина М. Каддафи, поэтому нормы ливийского бюджетного права формируются в строгом соответствии с постулатами его "Зеленой книги". Одним из важнейших конституционных принципов финансового права является принятие бюджета в форме закона. Традиционное определение бюджета предполагает включение как расходной, так и доходной части:

— Правительство подготавливает законопроект годового бюджета, в котором предусмотрены доходы и расходы государства (конституция Кувейта, ст. 140).

— Совет министров ежегодно одобряет Закон о государственном бюджете, включающий в себя оценку государственных доходов и их расходование в течение года. (Регламент Совета министров Саудовской Аравии, ст. 37).

Обратим внимание на особенность израильского бюджета. Статья 3 основного закона "О государственной экономике" (1975 г.) закрепляет: "Государственный бюджет принимается в форме закона. Бюджет... должен включать в себя ожидаемые и планируемые расходы Правительства. Проект бюджета дополняется оценкой источников финансирования бюджета". Таким образом, в Израиле под бюджетом понимают сумму утвержденных расходов, а государственные доходы рассматриваются лишь как обоснование плана публичных затрат.

С принципом законодательного закрепления бюджета связаны конституционные нормы, предусматривающие обязательное облечение важнейших операций с публичными финансами в форму закона:

— никакие налоги не могут быть установлены, кроме как по закону. Освобождение от налога или его сокращение осуществляется на основании закона (конституция Ирана, ст. 51);

— никакие откупы или концессии на эксплуатацию каких-либо естественных богатств страны или на какие-либо службы (Функции) общественного пользования и никакие монополии не могут предоставляться иначе, как на основании закона и на ограниченный срок (конституция Ливана, ст. 89);

— законом закрепляется продажа и аренда государственного имущества (регламент Совета министров Саудовской Аравии, ст. 31);

— эмиссия банкнот и чеканка монеты осуществляется в соответствии с законом (Закон о государственной экономике Израиля, ст. 4);

— в форме закона принимаются тексты, имеющие отношение к ... займам к финансовым обязательствам государства (конституция Туниса, ст. 34) и др.

Характеризуя сам объект бюджетного процесса — бюджетный закон, следует отметить, что законодательные процедуры стран Ближнего и Среднего Востока испытали существенное влияние правовых систем своих бывших метрополий.

Государства, воспринявшие основы современной французской концепции закона, включили в текст конституции статьи, определяющие объем законотворческой деятельности парламента. Если британский парламент может принять закон по любому вопросу, то во Франции закон принимается только по тем вопросам, которые непосредственно перечислены в тексте основного закона. Парламент передает (делегирует) правительству нормотворчество по широкому кругу вопросов, не закрепленных конституцией в качестве предмета законодательного регулирования (механизм делегированного законодательства). Как правило, важнейшие аспекты финансовой деятельности государства являются предметом парламентского законотворчества. Так, конституция Туниса (ст. 34) закрепляет: "В форме закона принимаются тексты, имеющие отношение: ...

— к определению сумм налогов и порядка их взимания в пользу государства, за исключением переданных в этой связи президенту Республики полномочий в соответствии с финансовыми законами;

- к порядку выпуска денег;
- к займам и финансовым обязательствам государства;
- к основным гарантиям, представляемых гражданским и военным должностным лицам".

Следует отметить, что в конституциях некоторых стран при закреплении процедуры делегированного законодательства особо оговаривается недопустимость передачи правительству права принимать акты по бюджетным вопросам: "Не может предоставляться Совету министров право вносить изменения в бюджет путем принятия постановления, имеющего силу закона" (конституция Турции, ст. 163).

Французская концепция закона ограничивает полномочия парламента в законодательной сфере не только в отношении объекта нормотворческой деятельности, но и степени урегулированности правоотношений: по некоторым вопросам парламент может принимать законы, устанавливающие только нормы-принципы. Так, статья 45 марокканской конституции закрепляет за Палатой представителей право принимать законы-рамки, касающиеся основных областей экономической, социальной и культурной жизни государства. Определяя только общие принципы регулирования указанных отношений, законодатель передает широкие регламентарные полномочия в руки администрации.

Регламентарные акты правительства не следует отождествлять с декретами (ордонансами) главы государства, принимаемыми в период между парламентскими сессиями, во время роспуска парламента и при наступлении чрезвычайных обстоятельств. Принимаемые главой государства акты, в том числе и по бюджетным вопросам, в теории именуются материальными законами, поскольку имеют силу, равную законам. Эти декреты приобретают статус формального закона, если получают одобрение на ближайшей парламентской сессии. Процедура президентского (монаршьего) нормотворчества, как правило, подробно регламентируется в тексте основного закона. В качестве примера процитируем конституцию Кувейта (ст. 71): "В случае, если в промежутки между сессиями Национального собрания или в период, когда Собрание распущено, возникает срочная необходимость в принятии безотлагательных мер, эмир может издавать соответствующие указы, обладающие силой закона ... Эти указы должны быть в течение 25 дней с момента их издания представлены на рассмотрение Национального собрания, если Собрание еще правомочно, или на первом заседании Собрания нового созыва, если оно было распущено или закончился срок его полномочий. В случае, если эти указы не были представлены на рассмотрение Собрания, то они теряют силу... Если эти указы были переданы на рассмотрение Национального собрания, но не были последним одобрены, то они также теряют свою силу закона ...». В некоторых странах существуют различного рода ограничения нормотворческой деятельности главы государства в финансовой сфере. Тунисский президент может принять ордонанс, касающийся финансовых вопросов, только с согласия постоянной парламентской комиссии по бюджету (ст. 31 конституции). Эмир Кувейта те может принимать указы, противоречащие положениям, содержащимся в статьях доходной части.

Особо следует отметить случаи ограничения полномочий главы государства в связи с принятием международно-правовых актов, содержащих финансовые нормы. Устанавливается обязательный контроль парламента за текущими бюджетными операциями, если государство принимает на себя финансовые обязательства в международных экономических отношениях путем заключения международного договора, который по внутреннему законодательству подлежит ратификации главой государства. Важность контроля за нормотворческой деятельностью главы государства в этом случае определяется прежде всего тем, что в ряде стран Ближнего и Среднего Востока за международно-правовыми нормами признается приоритет по сравнению с национальным законодательством: "Договоры, ратифицированные в законном порядке, имеют большую силу по сравнению с законом" (ст. 32 конституции Туниса). Для того, чтобы исполни-

тельная власть не смогла принять в обход парламента международно-правовые акты, устанавливающие финансовые обязательства для страны, может быть предусмотрена двойная ратификация, когда международный договор ратифицируется как главой государства, так и парламентом. Так, египетская конституция (ст. 151) устанавливает, что ратификация международных договоров возлагается на президента, который ставит в известность об этом Народное собрание. В то же время обязательному одобрению парламента подлежат договоры, связанные с расходом средств из государственной казны, не предусмотренным бюджетом. Следует отметить, что сложившиеся во многих странах Ближнего и Среднего Востока политические режимы лишают процедуру двойной ратификации какой бы то ни было практической ценности, так как большинство депутатских мест в законодательном собрании, как правило, принадлежит сторонникам партии президента, а потому парламентская ратификация осуществляется практически автоматически благодаря механизму партийной дисциплины.

В странах, заимствовавших британскую концепцию закона, не существует формальных ограничений в деятельности парламента в бюджетно-финансовой сфере. Специфика финансовой деятельности государства предполагает оперативность парламентского управления финансовыми ресурсами. Добиться этого помогает особая, ускоренная процедура прохождения финансовых законопроектов через парламента. В этой связи необходимо прежде всего четко определить, какие законопроекты обладают процессуальными льготами при их рассмотрении в законодательном собрании. Принятый в 1911 г. в Великобритании Акт о парламенте ввел понятие финансового закона, принимаемого по особой процедуре. Британское определение финансового закона заимствовала пакистанская конституция (ст. 73, п. 2): "Финансовыми называются законы, содержащие постановления, касающиеся одного или нескольких ниже перечисленных предметов:

- 1) установление, отмена, изменение налога;
- 2) получение займов, предоставление федеральным правительством любых гарантий под займ, а также изменение финансовых обязательств правительства;
- 3) назначение платежей из консолидированного фонда;
- 4) прием, хранение и расходование денежных средств, находящихся на публичных счетах федерации;
- 5) контроль и ревизия правительственных счетов".

Особенностью финансового права Пакистана является непредоставление законам, вводящим местные налоги, статуса финансового билля. Они принимаются в соответствии с общей законодательной процедурой. Кроме того, конституция Пакистана особо оговаривает, что финансовый характер не принимают законы, предусматривающие установление или изменение денежного штрафа. Эти законы не могут приниматься по упрощенной процедуре, поскольку определяют наказание за совершенные преступления и деликты.

Таким образом, особая процедура вотиования закона должна касаться только финансовых вопросов. Положения, не затрагивающие бюджет, не могут быть включены в текст закона о бюджете и должны приниматься в соответствии с общим законодательным регламентом, что особо оговаривается в тексте некоторых конституций (например, ст. 161 конституции Турции). Решение о придании законопроекту статуса финансового билля принимается спикером парламента (в двухпалатном законодательном собрании — спикером нижней палаты). Оно считается окончательным и не может быть обжаловано.

Рассмотрим основные стадии бюджетного процесса. На начальном этапе происходит выработка проекта бюджета. Как правило, эта функция повсеместно закрепляется за правительством (ст. 140 конституции Кувейта, ст. 127 конституции Сирии, ст. 3 израильского Закона о государственной экономике и т.д.). В Ираке общее руководство подготовкой проекта государственного бюджета осуществляется президентом. Он непосредственно руководит работой по формированию бюджетного проекта и утверждает

контрольные цифры до передачи проекта документа в Совет революционного командования (ст. 56). Многочисленными особенностями отмечен подготовительный этап в Ливии. В соответствии с постулатами Зеленой книги М. Каддафи вся государственная власть в Ливийской джамахирии принадлежит непосредственно населению, организованному в основные народные конгрессы по месту жительства. Официальная идеология, являющаяся основным источником ливийского права, закрепляет полномочия по выработке бюджета за народными конгрессами и их исполнительными органами — народными комитетами. На практике джамахирийские органы непосредственной демократии оказываются не в состоянии самостоятельно подготовить проект бюджета.

Необходимые бюджетные документы фактически готовятся правительством и спускаются на утверждение народным конгрессам. После завершения подготовки проекта бюджета он поступает на обсуждение и утверждение в парламент. Вотирование бюджета парламентом осуществляется не во всех рассматриваемых странах. Так, в Ираке голосование по бюджету осуществляется в Совете революционного командования, чрезвычайном органе государственной власти. Представительный же орган — Национальный совет — лишается права утверждения финансовых законов (ст. 53 конституции).

В существующих в ряде стран Персидского залива абсолютных монархиях создаются законосовещательные собрания, которые, обсуждая бюджетные законопроекты, могут давать по ним только заключения, носящие рекомендательный, факультативный характер. Так, Основной исправленный закон Катара предоставляет Консультативному совету (Маджлис аш-шура) право обсуждения разработанного Советом министров бюджетного законопроекта.

Утверждение бюджета осуществляется единолично эмиром, который считается ничем не связанным в принятии своего решения. В Объединенных Арабских Эмиратах проект бюджета рассматривается на заседании Федерального национального собрания. Выступая в роли совещательного органа, Федеральное собрание не обладает не только законодательной властью, но и правом законодательной инициативы. Собрание может одобрить законопроект, внести в него какие-либо поправки и даже отвергнуть, однако его решение не будет иметь обязательной юридической силы. Пример ОАЭ отчетливо демонстрирует декоративный характер участия совещательных органов в бюджетном процессе. Обсуждение ими проекта бюджета — дань традициям исламской демократии. Один из важнейших государственно-правовых принципов шариата предполагает существование консультативного органа Маджлис аш-шура, в котором руководитель мусульманской общины обязан совещаться с народом при принятии всех важных решений в соответствии с предписанием Корана "... а дело их — по совещанию между ними" (сура 42, аят 36 (36)).

После рассмотрения проекта бюджета в Федеральном национальном собрании он представляется Советом министров на утверждение Главе федерации (так в ОАЭ официально именуется пост главы государства). Последний передает проект бюджета в Высший совет федерации, являющийся верховным органом власти ОАЭ, в состав которого входят представители всех субъектов федерации. Только после одобрения Высшим советом бюджетный - проект становится законом. При этом особенность федеративного устройства ОАЭ проявилась в предоставлении двум крупнейшим эмиратам Абу-Даби и Дубай права вето при принятии бюджетных документов в Совете федерации.

Единственным органом, осуществляющим финансовую деятельность в Саудовской Аравии, является Совет министров. Он разрабатывает проект бюджета, который утверждается королем, возглавляющим правительство в соответствии со сложившимся в этой стране правовым обычаем.

Авторитарные политические режимы, существующие в некоторых странах Ближнего и Среднего Востока, обуславливают необходимость различать юридическую

(формальную) и фактическую процедуры утверждения бюджета. В Ливии, например, государственный бюджет принимается на сессии Всеобщего народного конгресса. Практически же для одобрения бюджетного проекта достаточно получить поддержку лидера революции М.Каддафи, который формально стоит сейчас вне государственной структуры, но реально является центральным звеном всей ливийской политической системы. В последнее время участие лидера революции в бюджетном процессе получило институциональное подтверждение. Для реализации бюджетных прерогатив главы ливийского государства в его аппарате была создана специальная Финансово-экономическая комиссия. Она, в частности, отвечает за подготовку так называемого специального бюджета, через который проводятся военные затраты, операции по финансово-экономическому и военному содействию иностранным государствам, а также кредитная и инвестиционная деятельность ливийского правительства за рубежом.

Большинство стран Ближнего и Среднего Востока восприняли традиционную процедуру парламентского вотирования бюджета. Один из важнейших вопросов второго этапа бюджетного процесса — обеспечение необходимых мер по ускорению рассмотрения бюджета в законодательном собрании. Финансовое право содержит в своем арсенале большое количество различных приемов для достижения данной цели.

### **Различные льготы по регламенту обсуждения бюджета**

В большинстве своем они содержатся в тексте регламента законодательного собрания. Однако некоторые встречаются и в конституционных нормах. Так, ливанская конституция устанавливает, что вторая сессия парламента обсуждает и вотирует бюджет в первоочередном порядке (ст. 32). Конституция Турции для сокращения времени обсуждения проекта бюджета закрепляет, что поправки к бюджету "зачитываются и ставятся на голосование без проведения дополнительного обсуждения" (ст. 162).

### **Ограничение прав верхней палаты при обсуждении бюджета**

Это характерно для пакистанского парламента (в иорданском парламенте обе палаты участвуют в утверждении бюджета на равных основаниях). Общая процедура принятия закона в Пакистане предполагает рассмотрение проекта в обеих палатах парламента. Бюджетный проект вносится на обсуждение и утверждение только в Национальное собрание (нижнюю палату) и после принятия этой палатой направляется сразу же на подпись президенту (ст. 73, п. 1).

### **Принятие некоторых статей бюджета без голосования**

Данный прием используется, например, в случае принятия государственного бюджета сроком более, чем на один финансовый год. Такая возможность предусмотрена рядом конституций (Кувейт, ст. 142; Иордания, ст. 112, п. 6). На базе многолетнего бюджета в дальнейшем может быть принят годовой бюджет, отдельные статьи которого могут быть автоматически перенесены из долгосрочного бюджета.

Принятие бюджетных норм без голосования возможно и в случае существования так называемого консолидированного фонда. Его составляют расходы, каждый год автоматически переносимые в текущий бюджет. Таковыми являются расходы на содержание королевского двора (цивильный лист), затраты на обслуживание государственного долга и др. В ряде случаев в консолидированный фонд включаются ассигнования по долгосрочным инвестиционным программам. Конституция Марокко, например, устанавливает, что "расходы на капиталовложения, являющиеся следствием проведения в жизнь общенационального плана развития, принимаются только один раз при одобрении Палатой представителей. Они автоматически включаются в бюджет в течение всего срока осуществления плана" (ст. 49).

## **Ограничение или полное лишение парламентариев права вносить в бюджет поправки**

Депутаты ливанского парламента при обсуждении бюджета и других финансовых законопроектов не могут вносить поправки или собственные предложения по увеличению объема проектных ассигнований.

Ливанский вариант ограничения парламентской бюджетной инициативы нацелен прежде всего на ускорение принятия закона о бюджете, поскольку депутаты лишаются этого права только на период обсуждения законопроекта — как только бюджет будет принят, парламентарии могут принять закон, предусматривающий новые дополнительные расходы а доходы, но уже на основе принятого бюджета. Депутаты египетского парламента могут вносить поправки в проект бюджета только с согласия правительства. В некоторых странах парламентариям запрещается принимать только такие поправки, которые должны повлечь либо уменьшение государственных доходов, либо увеличение государственных расходов (конституция Марокко, ст. 50). Бюджетные поправки, ведущие к сокращению государственных доходов или росту публичных расходов, будут рассматриваться в иранском парламенте лишь в том случае, если указываются способы компенсировать сокращение доходов или новые источники финансирования увеличившихся расходов.

Меры, принимаемые для ускорения принятия бюджетного закона, не должны наносить ущерб качеству "парламентской экспертизы" важнейшего финансового акта. Прежде чем законопроект будет поставлен на голосование, он подробно изучается в бюджетной комиссии парламента. В Турции доклад бюджетной комиссии по представленному проекту готовится в течение 55 дней. Обсуждение бюджета в комиссии дает возможность заранее выяснить отношение парламентских фракций к рассматриваемому документу, поскольку, как правило, комиссия по бюджету формируется на основе соразмерного представительства всех партийных групп. Основной закон Израиля о государственной экономике закрепляет даже возможность предоставления бюджетной комиссии права по поручению парламента принимать нормативные акты от имени всего кнессета.

Основательности парламента рассматривания бюджета способствует и постатейное вотирование основного финансового закона (реже бюджет голосуется по разделам — например, в Египте). В Саудовской Аравии бюджет обсуждается постатейно, а голосуется а целом.

Несмотря на предоставление бюджетным законопроектам особой, облегченной процедуры вотирования, в результате политических разногласий в парламенте нередко происходит запаздывание с принятием основного финансового закона государства. Конституционное законодательство предусматривает целый ряд мер против задержки принятия бюджета. Законодатель прежде всего устанавливает предельные сроки подачи проекта в парламента на обсуждение. В Египте, например, правительство обязано направить проект бюджета не позднее, чем за 2 месяца до начала нового финансового года. Такой же срок закреплен в большинстве других арабских конституций. В основном законе Ливана устанавливается, что бюджет представляется на обсуждение парламента на его октябрьской сессии. Совет министров Турции передает в Великое национальное собрание проекты центрального и присоединенного бюджетов, а также доклад о контрольных цифрах по национальному бюджету минимум за 75 дней до начала финансового года.

Гарантий против запаздывания принятия бюджетного закона могут быть как общего, так и конкретного характера. К первым можно отнести, например, норму кувейтской конституции (ст. 85): "Ежегодная сессия Национального собрания длится не менее 8 месяцев. Сессия не может быть закрыта до утверждения бюджета". Конкретные гарантии касаются порядка финансирования государственных программ в период просрочки принятия нового бюджета. В некоторых странах допускается возможность принятия

бюджета в форме декрета. Подобная ситуация подробно описана в конституции Ливана. Если парламент не принял окончательного постановления по проекту бюджета до окончания сессии, президент вправе созвать чрезвычайную сессию, которая должна закончиться а январе. В период чрезвычайной сессии сбор налогов, пошлин и податей производится в ранее установленном порядке, а расходы на январь устанавливаются в размере 1/12 бюджета истекшего финансового года. Если же бюджет не удастся принять и на чрезвычайной сессии, то он вводится в действие декретом президента с согласия Совета министров в той редакции, в какой он был представлен в парламент. Марокканская конституция также допускает возможность принятия бюджета в форме декрета: "Если до 31 декабря бюджет не будет принят, Правительство путем издания декрета открывает кредиты, необходимые для деятельности государственных учреждений и выполнения ими своих функций в соответствии с бюджетными предложениями, переданными на одобрение" (ст. 49). В Тунисе при просрочке принятия государственного бюджета отдельные положения его проекта могут вступать в силу по частям, с поквартальной разбивкой на основе соответствующего декрета. В то же время некоторые конституции Востока (прежде всего те из НРХ, которые претерпели влияние социалистических правовых концепций) содержат запрет на принятие бюджета в форме декрета исполнительной власти. "Государственный бюджет считается вступившим в силу только после его одобрения Советом", — закреплено а сирийской конституции (ст. 74).

Особенностью израильского бюджетного процесса является предоставление правительству в случае, если становится ясно, что до начала финансового года бюджет не будет принят, права внести на рассмотрение кнессета проект временного бюджета.

В других странах при запаздывания принятия бюджета продлевается срок действия прошлогоднего бюджета. "Если до начала нового финансового года, — читаем в конституции Иордании (ст. 11 с редакций конституционного закона 1958 г.), — не удалось принять закон о государственном бюджете, расходы продолжают осуществляться через ежемесячное кредитование в размере 1/12 прошлогоднего бюджета". Основной закон Египта закрепляет, что до момента принятия нового бюджета продолжает действовать бюджетный закон истекшего финансового года. В Кувейте в условиях действия прошлогоднего бюджета возможно частичное вступление в силу нового бюджета: по мере того, как Национальное собрание принимает отдельные статьи нового бюджета, они пополняют нормативную базу регулирования текущих бюджетно-финансовых операций (ст. 145).

При сохранении действия бюджета предыдущего года, как правило, особо оговаривается режим поступления в доходную часть, поскольку этот вопрос напрямую связан с взиманием налогов с населения. "Если Совет не утвердил бюджета до начала финансового года, то вплоть до его утверждения сохраняет свою силу бюджет предыдущего года. В этом случае поступления в бюджет должны осуществляться согласно действующим законам", — закрепляется в сирийской конституции (ст. 77). В Марокко допускается поступление государственных расходов в соответствии с предписаниями законопроекта о бюджете, если последним предусматривается ликвидация данного источника доходов или снижение его поступлений. В остальных случаях продолжают действовать нормы прошлогоднего бюджета.

Стадия исполнения бюджета на конституционном уровне регулируется через закрепление важнейших принципов финансового права — расходования бюджетных средств в объемах и на цели, предусмотренные законом, и централизация доходных поступлений в бюджет. Конституция Ирана удачно объединяет оба принципа в одной конституционной норме (ст. 53): "Все доходы государства сосредоточиваются на счетах государственного казначейства, а все выплаты осуществляются в рамках утвержденных кредитов в соответствии с законом".

Принцип единства бюджетной кассы предусматривает централизацию бюджетных поступлений и их зачисление на счет казначейства: "Все доходы от налогов и других



поступлений государства должны вноситься в казначейство и включаться в государственный бюджет, если законом не установлено иное" (конституция Иордании, ст. 115); "Все доходы государства должны поступать централизованно в государственную казну" (Регламент Совета министров Саудовской Аравии, ст. 35). Принцип единства бюджетной кассы предполагает, что поступающие доходы не предназначаются для совершения определенных расходов, что соответствует принципам всеобщности и единства бюджета.

При исполнении бюджета правительство не имеет права отпускать кредиты в размерах, превышающих бюджетные цифры. Целевой характер бюджетных кредитов предполагает ассигнование денежных средств в соответствии с законом и только на те цели, которые предусмотрены бюджетной росписью. Перевод средств из одной статьи бюджета в другую (бюджетная трансферта) обязательно оформляется в форме закона-Конституционное законодательство, допуская возможность совершения бюджетных трансферт, как правило, запрещает превышать максимальный уровень государственных расходов, предусмотренный законом о государственном бюджете и законами, его изменяющими (см., например, конституцию Кувейта, ст. 146, 147). В порядке исключения допускается осуществление чрезвычайных ассигнований на основе президентских или правительственных декретов. В Ливане в случае, когда непредвиденные обстоятельства вызывают необходимость в срочных расходах, глава государства может с согласия Совета министров утвердить чрезвычайные ассигнования, приняв соответствующий декрет.

Конституция устанавливает предельный размер средств, ассигнуемых по чрезвычайному декрету (не более 15000 фунтов по каждой статье), а также требует одобрения предпринятых мер на ближайшей сессии парламента.

Особенностью бюджетного права Пакистана, обусловленной федеративной формой государственного устройства этой страны, является право президента издать указ о чрезвычайном положении в области финансов. Это право может быть реализовано в случае, если глава государства приходит к выводу, что экономическая жизнь, финансовая устойчивость или кредит страны или какой-либо ее части находятся под угрозой (ст. 235, п. 1). Во время действия объявленного чрезвычайного положения (его срок не может превышать 6 месяцев) центральное правительство осуществляет финансовую интервенцию: оно может отдавать провинциям любые распоряжения в области финансов, которые сочтет необходимыми. При этом субъекты федерации будут обязаны их исполнить.

На заключительном этапе бюджетного процесса принимается отчет об исполнении бюджета. Конституционное законодательство обычно содержит самые общие положения, касающиеся финансового контроля, отсылая по этим вопросам к специальным органическим законам. Основные законы закрепляют принципы итогового контроля за исполнением бюджета. Гораздо реже предусматриваются мероприятия промежуточного (предварительного) контроля.

Так, в соответствии с конституцией Кувейта (ст. 150), правительство этой страны по меньшей мере один раз в течение очередной сессии представляет Национальному собранию доклад о финансовом положении страны.

Итоговый отчет об исполнении бюджета оформляется в виде закона, принимаемого по той же процедуре, что и закон о бюджете. В некоторых странах (например, в Иране) формой окончательного контроля является сводный отчет Счетной палаты, который доводится до сведения общественности.

В том, что касается процедуры принятия закона об исполнении бюджета, выделяется значительный разброс сроков представления и принятия бюджетных отчетов — от нескольких месяцев (3 — в Саудовской Аравии, 4 — в Кувейте, 7 — в Турции) до нескольких лет (не позднее чем через 1 год после завершения финансового года в Египте; в Сирии этот срок составляет 2 года). Ливанская конституция закрепляет, что отчет финансового управления должен быть внесен в парламент и одобрен им до обнародования

бюджета на следующий финансовый год. Следует учесть, что продолжительные сроки подготовки бюджетных отчетов, как правило, негативно сказываются на эффективности парламентского контроля за финансовой деятельностью исполнительной власти.

Анализируя конституционные нормы бюджетного процесса в странах Ближнего и Среднего Востока, можно прийти к заключению, что они лишены какой бы то ни было восточной, исламской специфики. Бюджетный механизм этих стран регулируется по моделям, заимствованным у бывших метрополий с учетом особенностей формы правления и государственного устройства конкретной страны. Пожалуй, самая существенная специфика бюджетного права развивающихся стран обусловлена авторитарным характером политического режима, сложившегося во многих странах из рассматриваемой группы.

Характер политического режима объясняет фиктивность многих важных конституционных положений и необходимость постоянных отсылок к политической практике для выяснения реального механизма формирования и использования бюджета.